

РОЛЬ ЭКСПЕРТНЫХ ГРУПП И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Луценко Н.О.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. Во многих странах мира экспертные группы и представители общества имеют возможность участвовать в процессе выработки, реализации и мониторинга государственной образовательной политики, в ряде стран правительства напрямую взаимодействуют с экспертами. Однако, в России до сих пор не решена проблема формирования и развития каналов обратной связи, а взаимодействие государства с представителями общества остается на низком уровне.

Государственная образовательная политика имеет сложную структуру субъектов, среди которых в качестве основных выделяют государство, общество и бизнес. Каждый из перечисленных субъектов не является однородным и характеризуется наличием собственной внутренней системы межгрупповых и межведомственных договоренностей, формальных и негласных обязательств, групповых и персональных целей и мотивов деятельности. В большинстве стран государство представлено взаимодействующими министерствами и ведомствами. Коммерческий сектор представлен компаниями, активно взаимодействующими с учебными заведениями в качестве инвесторов, работодателей, поставщиков кадров (мастер-классы, тренинги, семинары от представителей бизнеса). Общество, как субъект, включает в себя многочисленные общественные организации, учебные заведения, а также отдельные личности (ученые, ректоры, эксперты в области образования и др.).

Одной из отличительных особенностей государственной образовательной политики являются длительные сроки адаптации к трансформациям и преемственность. В отличие от других направлений государственной политики, любые реформы образовательной политики предполагают длительное перестроение системы и последующую адаптацию к новым условиям. По причине масштабности и неповоротливости образовательной системы ошибка может стоить нескольких потерянных лет и иметь необратимые последствия. В связи с этим особое внимание уделяется стратегическому планированию и прогнозированию последствий принятых решений, составлению программ и стратегий, определяющих основные направления развития образовательной системы на долгосрочную перспективу, а также мониторинг на каждом этапе проводимых реформ и постоянное взаимодействие с представителями общества.

Одним из инструментов для измерения эффективности проводимой политики являются каналы обратной связи. В некоторых странах Европы подобные механизмы существуют, например институт «народных законодательных инициатив», который позволяет при наличии достаточного количества подписавшихся вносить предложения в сфере образования, а также изменять или запрещать отдельные части законов. Так, в Швейцарии, для внесения предложения либо изменения существующего закона необходимо набрать 50 тысяч подписей, в этом случае запрос будет в обязательном порядке рассмотрен соответствующим ведомством. В Испании необходимо в десять раз больше – 500 [1] тысяч подписей, но, даже несмотря на такое количество, за время существования данного института в Испании с 1978 года [2, С.81–83.], в законодательство было внесено 66 предложений. Другой яркий пример – должность Народного защитника (Defensor del Pueblo), существующая в Испании и в ряде стран Латинской Америки (Коста Рика, Перу, Венесуэла и др. [3, С. 5–7.]). Лицо, занимающее данную должность, выполняет контролируемую роль, имея право наблюдать за деятельностью правительства страны, правительств отдельных регионов, а также контролировать деятельность министров [4]. Одной из его задач является донесение мнения народа до органов государственной власти. Данный институт уже на практике оправдал свою эффективность во многих странах. Согласно статистике, только за 2015 год в Испании на его

* Луценко Никита Олегович, преподаватель, факультет мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова.

имя пришлось более 13 тысяч вопросов в форме обращений, просьб и жалоб, из которых почти более 1250 были решены [5].

На практике для эффективного взаимодействия государства и общества необходимо обоюдное стремление к диалогу. С одной стороны это информационная и психологическая готовность общества – высокий уровень специфичности образовательной политики, недостаточный уровень информированности и необходимость проникновения во множество специальных вопросов и деталей, становятся непреодолимым барьером для большинства граждан и ведет к низкому уровню вовлеченности в образовательную политику. Имея некоторые предпочтения в отношении путей развития страны, способов решения каких-то значимых для них вопросов, многие рядовые граждане часто не хотят или не имеют возможности углубляться в подробности процесса принятия государственных решений, иными словами, сама сложность современной политики делает проблематичной ее полную отзывчивость к общественному мнению [6, С. 187–188.].

С другой стороны, государству под силу частично решить данную проблему путем создания необходимой инфраструктуры и осуществления специальной деятельности по повышению политической осведомленности граждан, уровня их вовлеченности в политику при помощи таких инструментов, как новостная рассылка, отчеты о деятельности органов власти, презентации, общественные слушания, ежедневные обновления на интернет-страницах, интервью, анкетирование и опросы, составление карт предпочтений, привлечение фокус-групп, семинары, конференции и др. Данный набор инструментов позволяет не только проводить информирование населения, но и осуществлять взаимные консультации, развивать сотрудничество и даже принимать совместные решения [7, С. 13.]. При этом общественное участие не должно выходить за определенные рамки, поскольку общественное мнение – это не мнение экспертов [8, С. 63–64.], и соответствие всех решений требованиям общества может привести к негативным результатам. Именно по этой причине в большинстве развитых стран ключевую роль в качестве представителей общества играют эксперты в области образования [9, С. 173.].

Международный опыт показывает, что в странах с развитыми институтами гражданского общества и населением, обладающим высоким уровнем самоорганизации, сообщества экспертов активно участвуют в разработке и проведении образовательных реформ. В США распространенной формой подобных организаций стали профсоюзы преподавателей, которые во многих странах являются одной из крупнейших профессиональных групп среди работников разных сфер. Так, самыми крупными объединениями являются Американская Федерация Учителей (American Federation of Teachers) и Национальная Ассоциация Образования (National Education Association), которые в сумме насчитывают более 4 млн участников, имеют возможность вести переговоры с представителями местного управления и администрациями штатов и тратят больше, чем любая другая общественная организация, на лоббирование своих интересов на федеральном уровне [10, С. 2–3.].

В большинстве стран Европы также происходит активное взаимодействие государства с экспертным сообществом. Согласно исследованию, проведенному по заказу ОЭСР в 2015 году [9, С. 173.], по крайней мере в 19 странах-членах ОЭСР, объединения преподавателей имеют возможность участвовать в разработке и реализации образовательной политики. Например, в Канаде преподаватели участвуют совместно с правительством в проведении ряда образовательных проектов, совмещая преподавание с должностями в консультативных комитетах. В Швеции представители профсоюза преподавателей регулярно вступают в переговоры с правительством, выражая общее мнение по поводу предлагаемого законодательства.

В России в формировании государственной политики в области образования принимает участие Общероссийский народный фронт (ОНФ), в котором функционирует отдел мониторинга проблем образования. В деятельности отдела принимает участие Экспертный совет и Общественный совет, в котором могут принимать участие инициативные граждане. Одно из направлений их деятельности – проведение в регионах семинаров для представителей местных отделений и экспертов ОНФ, которые реагируют на текущие проблемы школ и вузов. Кроме того, в ОНФ создана база для проведения регулярных опросов среди населения на предмет качества и проблем образования, а также проводятся анализы общественных сетей, форумов родительской и педагогической общественности для

выявления проблем, которые особо беспокоят граждан. Однако, в настоящий момент общественные ассоциации в сфере образования не имеют столь серьезного влияния на образовательную политику, как в США или в некоторых странах Европы.

Для российской образовательной политики характерен низкий уровень участия представителей общества в принятии и реализации решений, вызванный, прежде всего, отсутствием эффективных каналов обратной связи. В процессе разработки реформ учитывается мнение лишь некоторых крупных организаций и отдельных личностей, в результате чего ключевые преобразования происходят при доминирующем влиянии административных структур, которые по многим вопросам игнорируют мнение экспертов и граждан. Можно выделить некоторые особенности, детерминирующие низкий уровень участия экспертных сообществ в российской образовательной политике.

Первая особенность – преобладание закрытых экспертных сообществ в государственном и политическом процессе. Известно, что эксперты работают на государственные органы и на политическую элиту, часто влияя на выработку ключевых решений. Однако, в большинстве частных случаев обращения государства к опыту экспертов – механизм их отбора остается скрытым – непрозрачен как состав экспертных групп, проводящих экспертизу политических решений, так и их деятельность, принципы их включения в закрытые сообщества.

Вторая особенность заключается в том, что отношения власти и российского общества пока, к сожалению, не предполагают диалога, и поэтому экспертные сообщества фактически оказываются ненужными ни социуму, ни власти. По этой причине многие публичные решения в нашей стране принимались и принимаются без учета среднесрочных и долгосрочных последствий. Качественный политический анализ в национальных интересах пока еще не стал неотъемлемым компонентом российской государственной образовательной практики [11, С. 14].

Третья особенность – российские экспертные сообщества вынуждены самостоятельно разрабатывать и проводить селекцию идей в научно-образовательной среде в ожидании возможности их реализации. Учет мнения экспертов, их опыт позволил бы избежать части ошибок, а в некоторых случаях заручиться поддержкой населения. По мнению некоторых исследователей, российское общество на сегодняшний день само по себе имеет низкий уровень самоорганизации [12, С. 68–72.], тем не менее, во время работы министром Дмитрием Ливановым на базе Минобрнауки была предпринята попытка наладить взаимодействие с представителями общества – 30 января 2014 года в рамках исполнения распоряжения Правительства Российской Федерации №93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» на сайте Минобрнауки России был запущен проект «Открытое министерство» – на сайте появилась часть данных о работе, затратах, результатах и планах различных департаментов и министерства в целом, была добавлена возможность задавать вопросы и участвовать в обсуждениях. Цель проекта – переход на другой формат взаимодействия власти и общества, в основе которого лежит высокий уровень прозрачности власти и свободный обмен информацией между государством и обществом, попытка открыть новые возможности для повышения качества принимаемых управленческих решений [13]. В рамках проекта существовал отдельный раздел, в который приглашались к обсуждению образовательных программ и стандартов представители общества, обеспечивающий рассмотрение обращений граждан и предполагающий возможность обсуждения проводимых реформ, внесения предложений, участия граждан в разработке новых и улучшении существующих учебных программ и некоторые дополнительные способы обмена информацией, в том числе постановка их на голосование других участников обсуждения. Однако, не было четких критериев, при каких условиях предложения, направленные от лица граждан в министерство, будут рассмотрены лицами, имеющими отношение к принятию решений, что необходимо сделать, чтобы предложение получило шанс быть реализованным. Не было предоставлено данных по количеству проектов министерства, осуществленных при реальном участии представителей населения. Ответы на вопросы поступали примерно через месяц и в основном содержали выдержки из нормативно-правовой базы.

После ухода Ливанова с должности развитие данного раздела прекратилось, неизвестно, что стало с предложениями по разным вопросам образовательной политики, которые выносились на обсуждение и получили высокие рейтинги по голосованию участников обсуждений, была ли хотя бы часть из них

рассмотрена. Ведь именно в экспертной и профессиональной интеллектуальной среде рождаются инновационные идеи.

В связи с этим можно выделить четвертую особенность – в России экспертные сообщества пока не могут самостоятельно эффективно способствовать отбору перспективных новаторских идей и способов запуска механизмов их воплощения в реальной политике [11].

Таким образом можно резюмировать, что мощный интеллектуальный потенциал экспертов в сфере образования в нашей стране практически не задействуется в процессе выработки решений, ведь опыт экспертов тогда принесет желаемый эффект в политике, когда будет востребован высшей властью и государственными органами, а развитие каналов взаимодействия с отечественными экспертными сообществами остается пока нерешенной задачей.

Список литературы

- [1] Сайт народных законодательных инициатив Испании.
URL: <https://www.mifirma.com/> (24.05.2017).
- [2] *Paloma B.C.* La Iniciativa legislativa popular // Revista Española de Derecho Constitucional. №19, 1987. – P. 81–83.
- [3] *Ankersen Thomas T.* El Defensor del pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo University of Florida / Thomas T. Ankersen, S. Sanchez // University of Costa Rica – august, 2005. – P. 5–7.
- [4] Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, España.
URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-10325> (08.10.2016).
- [5] Página web del Defensor del Pueblo.
URL: <https://www.defensordelpueblo.es/> (05.09.2016).
- [6] *Соловьев А.И.* Государственная политика. – М.: МГУ, 2012. – С. 187–188.
- [7] *Patrick Schroeder* Specific Operational Mechanisms and Practices for Public Participation in Environmental Planning and Assessments, 2013 – P. 13.
- [8] *Пишизова С.Н.* Общественное мнение в механизме формирования государственной политики // Управленческое консультирование, 2010. №4. – С. 63–64.
- [9] Education Policy Outlook 2015: Making reforms happen OECD, 2015. – 173 p.
- [10] *Cowen J.* How do Teachers' Unions Influence Education Policy? What We Know and What We Need to Learn / J. Cowen, K.O. Strunk // Michigan State University, April 2014. – P. 2–3.
- [11] *Казакова Е.В.* Роль экспертных сообществ России в политической модернизации // Власть, 2011. №3. – С. 11–14.
- [12] *Аллагулов А.М.* Образовательная политика в России на современном этапе // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал, 2011. Т. 1. №57. – С. 68–72.
- [13] Сайт Министерства образования и науки РФ.
URL: http://минобрнауки.рф/проекты/открытое_министерство (27.08.2015).